

Rijksvastgoedbedrijf en herverkaveling

In gesprek met prof. dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek

Interview door Jan Veuger

Het Rijksvastgoedbedrijf is met 13,3 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlakte, 81.00 hectare aan gronden en met 1.760 medewerkers de grootste (maatschappelijk) vastgoedeigenaar in Nederland. Het Rijk moet in de komende jaren circa 3 miljoen vierkante meter aan gebouwen afstoten vanwege een kleinere overheidsorganisatie. Deze hoeveelheid komt vrij in een markt die steeds meer overtollig vastgoed kent. Hoe realistisch deze opgave is, vroegen we na recente adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014), het College van Rijksadviseurs (2015) en de reactie van het Kabinet op de adviezen (2015) aan prof.dr. Jaap Uijlenbroek, directeur generaal van het Rijksvastgoedbedrijf.

Jaap Uijlenbroek (1965) geeft leiding aan een bedrijf met bijna 1.800 medewerkers dat is ontstaan vanuit een fusie van vier vastgoeddiensten van het Rijk. De portefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf kent naast kantoren en gronden ook rechtbanken, paleizen, kazernes, gevangenissen, de Tweede Kamer gebouwen en circa 1.800 rijksmonumenten. In opdracht van Stef Blok, minister voor Wonen en Rijksdienst, moet het Rijksvastgoedbedrijf nu een vijfde van haar portefeuille afstoten. Een forse opgave. Gebouwen een nieuwe functie geven doet het rijk al tweehonderd jaar volgens Jaap Uijlenbroek (Vastgoedbeurs Provada 2014). Maar hoe staat het Rijksvastgoedbedrijf er nu voor en is zij voldoende uitgerust om haar opgave voor de komende jaren waar te maken? Aan de hand van een aantal stellingen ontstaat het volgende beeld.



Foto 1: Engelse kamp, Kempkensbrug Groningen

Stelling 1: Maatschappelijk rendement is voor rekening van de politiek en niet voor het vastgoedbedrijf.

Jaap Uijlenbroek: 'Dat kun je zo niet zeggen. In je vraagstelling trek je dingen uit elkaar die je niet uit elkaar kunt halen. Om te beginnen functioneert het Rijksvastgoedbedrijf gewoon onder politieke aansturing. Dus alles wat we doen als vastgoedbedrijf is politiek gelegitimeerd. Zo simpel is het. En de hele discussie over maatschappelijk rendement is er eentje die je analytisch moet voeren omdat iedereen een voorstander is van het bedienen van maatschappelijk rendement. Alleen juist een heel belangrijk onderdeel van maatschappelijk rendement is altijd: wie betaalt? En geloof me, maatschappelijk rendement neemt gigantisch toe als wij iedereen 10 jaar lang extra laten studeren, maar wie betaalt dat dan? Echt, het maatschappelijk rendement neemt gigantisch toe als wij de wegen verbreden, maar wie betaalt dat dan? Want wat de één als een positief maatschappelijk rendement ziet - weg verbreden - ziet de ander als een negatief maatschappelijk rendement - milieuvervuiling. Ook dat speelt allemaal rondom het vastgoed. Als wij een gevangenis niet meer als gevangenis gebruiken dan is de vraag wat je met dat object gaat doen. Als het dan ook nog eens een keer monumentaal is, dan ben je natuurlijk beperkt in wat je kan met de bouwkundige aanpassingen aan dat object. En dan is het geen gevangenis meer, dus per definitie zit er een bestemmingswijziging op want de bestemming gevangenis valt er vanaf. Op dat moment begint de discussie omdat je met een bestemming waarde toevoegt. En dan kijken we samen met gemeenten naar wat een bepaald stadsgebied nodig heeft aan functies en functionaliteiten. Hoe kun je daar een economisch model onder leggen, welke bestemmingen kan een gemeente daar aan geven, en welke partij is bereid daar in te stappen? Je wilt dan een geobjectiveerde prijsvorming hebben omdat wanneer je puur vanuit een residuele aanpak gaat kijken naar je vastgoed, je weet dat het je sluitpost wordt op de begroting. En dat is een beetje vreemd. Zeker ook als er alternatieve bestemmingen mogelijk zijn die meer waarde geven. Juist vanuit het maatschappelijk rendementsdenken is het dan heel belangrijk om te zeggen: we gaan uit van een eerlijke en marktconforme waardebepaling, binnen de breedheid van de bestemmingen. Wanneer er dan een instantie is die van een object een buurthuis van willen maken, dan mag dat. Maar dan zal die partij die dat graag wil wel de financiering moeten organiseren. Op het moment dat je dat niet zou doen, dan zou je ook een hele slechte allocatie van middelen krijgen.'

Een voorbeeld over maatschappelijk rendement

'Stel hypothetisch dat ik een leeg pand in Woerden heb en de gemeente stelt studenten-huisvesting voor. Als wij het zouden verkopen voor één euro met de wetenschap dat in Utrecht nog veel meer behoefte is aan studentenhuysvesting, moeten we dat ook verantwoorden. Had ik dan eigenlijk niet beter die verkapte subsidie aan Utrecht kunnen geven? Dit omdat daar het maatschappelijk rendement van de subsidie op studentenhuysvesting aanmerkelijk groter zou zijn dan van verkapte subsidie op studentenhuysvesting in Woerden. Degene die over studenten-huisvesting gaat, wordt geacht dat beleidsmatig te kunnen bepalen. Waar wil je stimuleren dat studentenhuysvesting ontstaat? En dat doe je ter plekke waar de nood het hoogst is. Dat doe je niet waar toevallig een gebouw staat en een verkapte subsidiëeringsmogelijkheid is'

‘Door maximaal aan te sturen op een eerlijke en openbare prijsvorming, zie je dat partijen die iets willen vanuit maatschappelijk rendementsperspectief hun inbreng natuurlijk kunnen leveren. Maar ook de dilemma’s die met waardevernietiging te maken hebben, moeten wij oplossen.’

Jan Veuger: Daarmee zegt u eigenlijk ookdat het maatschappelijk rendement niet wordt bepaald door het Rijksvastgoedbedrijf, of door de vastgoedeigenaar, maar met name wordt bepaald door degene die dat maatschappelijk rendement beoogt te halen. En die mag dat ook uitleggen.

Jaap Uijlenbroek: ‘Ja precies, diegene die dat maatschappelijk belang nastreeft. Want anders zou dat heel vreemd worden op het moment dat het Rijksvastgoedbedrijf dat zou gaan bepalen. Waar geef je wel of niet de verkapte subsidie doordat je de prijs kunstmatig laaghoudt? Dan wordt het heel glibberig en kan het er toe leiden dat je suboptimaal omgaat met publieke middelen. Dat moet je voorkomen.’

Annette Tjeerdsma: Als ik het samenvat, klopt het dan dat jullie als Rijksvastgoedbedrijf zeggen: wij streven naar de geobjectiveerde waarde, en dat is gewoon de waarde. Los van welk maatschappelijk rendement er al dan niet mee bereikt kan worden.

Jaap Uijlenbroek: ‘Dat is de waarde die het vastgoed heeft. Als jij dat vervolgens inzet vanuit een maatschappelijk doel waardoor je feitelijk minder geld kan of wilt betalen voor dat object, vraag je eigenlijk om verkapte subsidie. Als onderwijsinstellingen om subsidie vragen, gaat ze netjes naar het ministerie van onderwijs toe. En als zorginstellingen dat doen horen ze netjes naar VWS te gaan. Het is niet de bedoeling dat er verkapte subsidiestromen via vastgoed gaan lopen. Dat zou het ook onbestuurbaar maken en zal ertoe leiden dat je in termen van allocatie suboptimaal bezig bent.’

Jan Veuger: En daarmee maak je eigenlijk ook heel duidelijk waar je verantwoordelijkheid als Rijksvastgoedbedrijf ligt.

Jaap Uijlenbroek: ‘Ja, en onderschat ook niet de lokale overheid hierin. Wij hebben de hele casus met de moskee in Gouda. Dat is natuurlijk onze kazerne die wij verkopen, en wij hebben gezegd: wat je doet, doe je, maar wij hebben een waardebepaling gedaan en dit is de bandbreedte waarin de waarde ligt. Dus dat zul je als gemeente moeten betalen. Als je vervolgens als gemeente je businesscase niet rond krijgt, dan zul je toch echt je knopen moeten tellen: wil ik nou echt die moskee daar hebben of niet? Of moet ik naar een ander model toe gaan? Ook daar kun je niet zeggen, in het kader van maatschappelijk rendement geven we het maar weg. Want dan weet ik nog wel meer partijen die in het kader van maatschappelijk rendement graag betrokken willen worden, overigens op diezelfde plek.’



Foto 2: Tapijnkazerne Maastricht

**Stelling 2: Samenwerking met gemeenten voor het afstoten van
rijksvastgoed is niet opportuun omdat er verschillende niet te beïnvloeden
politieke belangen zijn.**

Jaap Uijlenbroek: 'Nee, dat is absoluut niet waar. Sterker nog: die samenwerking moet juist heel intens zijn, maar wel vanuit ieders rol. Wij zullen altijd zeggen: geobjectiveerde waardebeoordeling binnen een zo breed mogelijke bestemming en ruimte die de gemeente in het kader van het bestemmingsplan heeft vastgelegd. Daar zie je overigens dat de gemeente dan ook wel moet nadenken over wat zij willen met een bepaalde wijk, stad, of regio in termen van bestemming. In de praktijk hebben gemeenten hier in hun bestemmingsplan al lang richting aan gegeven hebben. Sommige gemeenten zien het wel als een kans om invloed uit te oefenen. Want op het moment dat een private partij iets verkoopt heeft een gemeente heel andere beïnvloedingsmogelijkheden dan wanneer wij iets verkopen. Dat zie je ook dat we vanuit een breed publiek belang echt wel even naar elkaar moeten kijken hoe je dingen mogelijk kunt maken. Wij zullen daarbij altijd kijken vanuit de geobjectiveerde waardebeoordeling. De gemeente moet vooral kijken vanuit zijn ambitie van stadsontwikkeling. Dan zie je dat je aan de voorkant samen moet nadenken over hoe je binnen de eerder vastgestelde kaders van de gemeente kunt zoeken naar wat het meest passend is. We sluiten ook heel gericht convenanten af met gemeenten over zoekrichtingen. Bijvoorbeeld hier met Den Haag hebben we zo'n convenant afgesloten, maar ook met Zwolle en met Lelystad.'

Jan Veuger: En als je nu naar de convenanten kijkt, werken deze op dit moment uitstekend?

Jaap Uijlenbroek: 'Nou ja, uitstekend: wat je ziet is dat daarmee eigenlijk procesafspraken zijn gemaakt met gemeenten over hoe we dat proces met elkaar doorlopen. Hiermee herbevestig je eigenlijk of we op deze manier hetzelfde tegen de wereld aan te kijken.'



Foto: Dr.C. Hofstede, de Grootkade Groningen

Stelling 3: Veel herontwikkeling en transformatie zijn gezien de leegstandsproblematiek van de kantoren- en winkelmarkt evenals gemeentelijk vastgoed een farce.

Jaap Uijlenbroek: ‘Nee. Het beleid van het Rijksvastgoedbedrijf is dat wij ten principale vastgoed in bezit hebben omdat we het gebruiken voor het bereiken van rijksdoelen. Wij hebben gevangenissen in bezit omdat de dienst justitiële instellingen gevangenissen nodig heeft. Wij hebben kazernes in bezit omdat defensie kazernes nodig heeft. Overigens even voor de scherpste: wij beheren ze, defensie is de formele eigenaar. Wij hebben als Rijksoverheid kantoren in gebruik omdat we rijksambtenaren een kantoorplek moeten geven. Op het moment dat de Rijksoverheid bepaald vastgoed niet meer nodig heeft voor zijn primaire taak, is het doel verkopen. Anders zijn wij een soort belegger en dat willen we niet zijn. Vervolgens zie je dat het verkoopproces soms heel makkelijk gaat, omdat het gewoon een object met een goede ligging, en soms hebben we lastig te verkopen objecten. Maar het doel is verkopen. Eigenlijk alleen op het niveau van individuele panden moeten wij wel eens iets in gang zetten omdat het onverkoopbaar is. We moeten het dan kleiner maken zodat de markt het kan absorberen, of we halen het maar even van de markt af en zetten het in tijdelijk beheer. Als op een bepaald moment het tijdelijk beheer weer een cashflow heeft gegenereerd, kan ik het als een pand met een cashflow verkopen. Het is dan weer verkoopbaar geworden.’

Voorbeelden van herontwikkelingen

‘Wij hebben eigenlijk maar een paar echte gebiedsontwikkelingen: vliegveld Valkenburg, Hembrugterrein, MEA [red.: het Marine Etablissement in Amsterdam] en nog een terrein in het rivierengebied bij Zeeland. En de enige reden waarom wij die gebiedsontwikkeling hebben, is omdat die te groot zijn voor de markt. Het Hembrugterrein is een voormalige munitiefabriek met onder andere grote milieuvuylingsrisico’s. Dat kan de markt gewoon niet aan. Want wie koopt iets met een risico van honderden miljoenen? Wij gaan dan

gewoon stapje voor stapje ontwikkelen en/of saneren. En zo snel we iets verkoopbaar hebben, verkopen we het. Valkenburg is overigens begonnen vanuit een idee om daar een milieuvriendelijke woonwijk te hebben. Het doel is verkopen, maar soms is het gewoon te groot om het in één klap op de markt te zetten. Dus we gaan dat in stukken knippen, we gaan de basisinfrastructuur aanleggen en daarna kunnen we brokken perceel uitgeven waar een projectontwikkelaar op kan bouwen. En dan zijn we weer aan het verkopen. Zelfs het MEA-terrein is op dit moment te groot voor de markt. Dus ook daar zie je dat we weer samen met de stad Amsterdam in een convenant hebben afgesproken hoe ze dit terrein zo gaan ontwikkelen dat helder is wat voor toekomstige bestemming het gaat krijgen. De risico's zijn daar voor de markt te groot, of het is gewoon te groot voor de markt om in één keer weg te zetten. Dan moet je het in kleine stukjes hakken, en dat mag je van mij ontwikkelen noemen, maar het doel is verkopen.'

'Echt onverkoopbaar betekent slopen. Daar hebben we ook een casus van, die speelt in Winterswijk. Daar staat een oud voormalig kantoorpand van de belastingdienst en dat staat al vijf jaar leeg. Daarvan hebben we gezegd: zie het onder ogen, we hebben het zo lang geprobeerd om er toch nog iets mee te doen, we gaan slopen. En dan komt weer het maatschappelijk belang om de hoek kijken. Ik kan dan dat pand slopen wat ik toevallig in bezit heb, maar misschien staat er in de omgeving nog wel een veel slechter pand dat vooral gesloopt moet worden en dan zou die gebruiker dus eigenlijk in ons pand moeten zitten. Maar dat wil je wel op een eerlijke manier doen. Dat betekent dat we breder gaan kijken: wat is - en daar moet de gemeente een rol in spelen - het pand dat eigenlijk gesloopt zou moeten worden? Welk volume haal je daar uit de markt? En vervolgens moet je dan wel een eerlijke herverdeling doen zodat er op de een of andere manier wederom geen verkapte subsidie aan private partijen plaatsvindt.'

Jan Veuger: Dat is wat je dan ook feitelijk gaat regelen in een dergelijk convenant? Dat je dat soort procesafspraken maakt?

Jaap Uijlenbroek: 'Nou, met de gemeente. Daar moet de gemeente zijn rol ook heel erg in spelen. Wat je ziet is dat er aan de voorkant een paar goede spelregels met elkaar moeten worden afgesproken. Want enerzijds wil zo'n private partij natuurlijk niet ineens op kosten gejaagd worden want die vindt dat hij daar niet verkeerd zit, ook al is het een oud pand. Enerzijds wil hij niet op kosten gejaagd worden, maar anderzijds mag hij ook niet ineens een groot financieel voordeel pakken omdat hij in een beter pand komt te zitten. En wij willen er geen geld op toeleggen.'

Jan Veuger: Zou je dan kunnen concluderen dat je naar een soort herverkaveling van vastgoedbelangen gaat?

Jaap Uijlenbroek: 'Ja. Het woord ruilverkaveling is heel leuk. Want waar je soms een ruilverkaveling doet met grond, doe je hier eigenlijk een ruilverkaveling met kantoren. En wat

je ziet bij grond ruilverkaveling is dat je ook altijd probeert dat iedereen in termen van waarde er niets op vooruit of achteruit gaat, en wanneer dat wel gebeurt binnen zeer kleine bandbreedtes. Dan moet er dus gecompenseerd worden op de een of andere manier.’



Foto: Gevangenissencomplex Pollardstraat Roermond

Stelling 4: vorig jaar hebben we de feitelijke verkoop van objecten bij gemeten bij gemeenten: 50% van wat in de verkoop staat wordt daadwerkelijk verkocht. De stelling is dat de feitelijke verkoop van objecten nooit de ambities van het Rijksvastgoedbedrijf zal waarmaken. Dus als we die vergelijking trekken...

Jaap Uijlenbroek: ‘Nou daar ben ik het absoluut niet mee eens. Kijk, de ellende met verkopen is dat je niet kunt zeggen dat ze onverkoopbaar zijn. Wanneer weet je dat iets onverkoopbaar is? Wij hebben natuurlijk van oudsher een portefeuille die toch wel uniek is. Wij zijn van oudsher altijd op A-locaties aanwezig en verder zie je dat we van oudsher veel monumentale objecten hebben die ook weer een zeker karakter hebben. En inderdaad, sommige objecten zijn moeilijk om (direct) te verkopen, maar dat is wel de minderheid.

De vraag is, wanneer bepaal je dat iets echt onverkoopbaar is? Dat bepaal je niet op de eerste dag dat het beschikbaar komt, dat bepaal je pas na een aantal jaren. Je ziet dat wij aardig verkopen. Dit jaar loopt het ook alweer in de verkoop. Er vinden voortdurend transacties in onze portefeuille plaats. En besef daarbij wel dat niet alles in een keer op de markt komt. Wij hebben aangekondigd dat er op termijn leegstand gaat ontstaan in Den Haag, dat is iets anders dan dat er op dit moment al veel leegstand zou zijn. Buitenlandse Zaken komt bijvoorbeeld in 2016/2017 vrij, en wat gaan we met het Binnenhof doen? Wordt dit gebouw van BuZa tijdelijke huisvesting voor de Eerste en Tweede Kamer? Dat zijn allemaal opties die op tafel liggen en die moeten verkend en uitgezocht worden.

We hebben momenteel geen hoog leegstandspercentage, circa 4,5% over de kantoorhuisvesting. Dus dat valt reuze mee. We hebben wel wat lege kazernes staan. Als een kazerne sluit is de relatie met de gemeente heel belangrijk. Overigens kost een herontwikkelingsproces van een kazerne wel veel tijd, want je bent zo twee, drie jaar bezig voor planontwikkeling. Maar daar komen we wel uit. We hebben ook paleis Soestdijk, om maar even een hele andere te noemen. Een vrij uniek object en niet te vergelijken met gemeentelijke vastgoed. Het kost een generatie, wil je daar een goede, nieuwe bestemming voor kunnen maken. Kijk ook naar het Loo. Het kost een generatie (25 jaar) om dat soort objecten een nieuwe betekenis te geven. En die tijd moet je het ook gunnen, want als je het te snel doet krijg je alleen maar strijd en half succesvolle zaken. Terwijl het Loo nu echt een icoon is waarvoor je naar Apeldoorn gaat.'

Jan Veuger: Geef het dus even de tijd. En als je, want dat zegt u volgens mij ook, bijvoorbeeld naar de kantorenmarkt kijkt, is het meer een soort winstwaarschuwing afgeven en dan ook in de tijd gaan kijken.

Jaap Uijlenbroek: 'Uitsmeren in de tijd. Den Haag is natuurlijk het zwaarst getroffen door de krimp van de Rijksoverheid, in haar kantoren. Maar juist daar moet je het tijd geven en dan zul je zien dat je weer goede nieuwe bestemmingen kunt maken. Maar daar zie je dat je ook even heel goed moet nadenken met de gemeente Den Haag, en daarom hebben we ook convenanten gemaakt.'

Jan Veuger: Heeft u de indruk dat u die tijd als Rijksvastgoedbedrijf wordt gegund? Waarbij ik bij de gemeentelijke politiek bijvoorbeeld heel erg de druk zie om toch geld te genereren.

Jaap Uijlenbroek: 'Wat dat betreft zitten wij echt in een ander vaarwater. Omdat wij geen boekwaardeprobleem kennen. Sommige gemeenten zie je natuurlijk met boekwaardeproblemen worstelen. Die hebben wij niet. Gemeenten deden met hun grondbedrijf toch een beetje aan grondspeculatie, hoe je het ook wendt of keert. Wij hebben eigenlijk alles in de boeken staan voor historische investeringen. Dus dat is een heel overzichtelijk iets, en zeker op het moment dat het oude gebouwen zijn die lang uitgediend hebben. Ik heb natuurlijk wel wat financiële lasten, het bezit van het object, maar dat is van compleet andere orde dan dat ik de druk heb van de kapitaallast die daar op rust. Die heb ik gewoon niet omdat, zeg ik altijd maar heel huiselijk: als je er geen lucht in blaast je het er ook niet uit kunt laten lopen.'

Jan Veuger: Dat is de grote problematiek bij gemeenten.

Jaap Uijlenbroek: 'Dat hebben wij gewoon niet, omdat wij als Rijksoverheid nooit als ontwikkelaar gaan acteren. Partijen hebben wel eens het beeld dat wij zitten te ontwikkelen. Het Rijksvastgoedbedrijf en al zijn voorgangers namen alleen maar vastgoedposities in omdat de Rijksoverheid het nodig had voor zijn primaire proces. En op het moment dat het niet meer

gebruikt wordt, wordt het verkocht. En vanuit die nuchterheid is ook altijd door het RGD, door het DVD, door RVOB, door alle fusiepartners van het Rijksvastgoedbedrijf geacteerd. Nog sterker: bij defensie staat het niet eens op de balans. De exploitatie van die gebouwen kost wel geld, maar daar gaan we niet failliet aan. Dus dat is een heel ander financieel beeld.'

Jan Veuger: En ook een hele andere politieke visie in de zin van dat je alleen daar ontwikkelt waar het nodig of noodzakelijk is om te kunnen verkopen.

Jaap Uijlenbroek: 'Het doel is verkopen. En daarmee zie je dat we ons ook niet door de markt willen laten leiden. Als het overtollig is, dan start gewoon het verkoopproces. En dan gaan we natuurlijk een marktverkenning doen. Als die marktverkenning laat zien dat het verkoopbaar is voor een eerlijke prijs, dan verkopen we het en dan gaat het ook in het openbare verkoopproces. En op het moment dat de marktverkenning laat zien dat we hier even niks mee kunnen dan gaan we het in tijdelijk beheer zetten zodat we onze operationele kosten eruit halen.'



Foto: Jaap Uijlenbroek in het atrium van het ministerie van Financien

Met dank aan Annette Tjeerdsma.